

Crónica jurídica

Protección judicial del paisaje cultural y natural de Numancia

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid.

RESUMEN: En los últimos números he dado cuenta de las novedades legislativas del Estado y de las Comunidades Autónomas, claramente condicionadas por el actual contexto de crisis. En este número, voy a centrar la atención en una importante sentencia del Tribunal Supremo, la Sentencia 3005/2013, de 14 de mayo, en la que se anula la Modificación de un Plan General que iba a afectar al paisaje cultural y natural de Numancia y derechos económicos individuales, sin una justificación suficiente. Se trata de una importante resolución judicial, con la que se muestra que en el actual Estado Social y Democrático de Derecho, el Poder Judicial cumple una decisiva función constitucional de control de la actuación de la Administración, salvaguardando los principios y derechos que la Constitución garantiza.

DESCRIPTORES: Protección del paisaje cultural. Protección del paisaje natural. Numancia.

1. Introducción

Hace poco comentaba en otro lugar que, lamentablemente, en el actual contexto de crisis económica y social, se están adoptando toda una serie de decisiones, ya sea por el Legislativo o el Ejecutivo (Central, Autonómico o Local), que distan mucho del respeto de los principios más elementales de protección del patrimonio natural y cultural¹.

Se pueden poner innumerables ejemplos, como el que voy a atraer a esta Crónica. Nos encontramos, por consiguiente, en un momento de regresión ambiental, cultural y social, en aras a intereses económicos no siempre debidamente justificados².

Castilla y León se encuentra desde hace años ante el dilema de optar por políticas de crecimiento urbanístico que aporten un mayor de-

correo electrónico: obouazza@der.ucm.es.

¹ «Nulidad de la declaración de utilidad pública y de la aprobación de un proyecto por circunstancias ambientales sobrevenidas tras su autorización», *Revista Española de Derecho Administrativo* 2013, 158: 203-221.

² Sobre el concepto de regresión ambiental, véase Fernando LÓPEZ RAMÓN, «Introducción general: regresiones del Derecho ambiental», *Observatorio de Políticas Ambientales 2011*: 19-24, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).

sarrollo económico y la protección y defensa de su incalculable patrimonio natural y cultural. Desde la óptica del concepto de desarrollo sostenible está claro que debe llegarse a una situación de equilibrio. Todos los territorios tienen un derecho legítimo a desarrollarse económicamente mediante la promoción de la industria, el comercio, el turismo, etc. pero habrá que tener bien en cuenta que, primero, se deberá plantear en serio, en qué lugar se podrán plantear los desarrollos urbanísticos consiguientes. ¿Y si se quiere construir en una zona de yacimientos arqueológicos? ¿Y si el paisaje tiene cierto valor? ¿Qué pasa con la población? ¿Habrá que oír su opinión como instrumento de ponderación de la decisión final? A estas alturas, con la experiencia vivida en España en los últimos años, los ciudadanos ya no están dispuestos a tolerar un desarrollo urbanístico en el que no se haya evaluado previamente su impacto económico, social, cultural y medioambiental. Por ello, habrá que tener bien presente la opinión de los ciudadanos y ya no valdrán las modificaciones de instrumentos de planificación sin ofrecer justificaciones suficientes ni —¡mucho menos!— imponer nuevos proyectos urbanísticos por la vía de una Ley, tema que ya tuve ocasión de estudiar hace unos años³. No en vano, el Tribunal Constitucional ha considerado que se trata de una variante que no casa bien con el sistema de garantías del proceso administrativo y judicial⁴.

Frente a las ambiciones desmedidas de algunos de nuestros Ejecutivos, en nuestro actual Estado Democrático, que también pretende ser Social y Ambiental, llama la atención positivamente que otros poderes del Estado se

tomen en serio los importantes y decisivos dados por nuestra Constitución, que no deben dilapidarse ante cuestiones coyunturales. La labor de vigilancia de los Tribunales en el respeto de las exigencias constitucionales que constituyen auténticas garantías en el proceso de decisión administrativa, tendrá especial importancia en esta época que nos ha tocado vivir.

Valgan estas notas para introducir la Sentencia 3005/2013, de 14 de mayo, recurso de casación núm. 473/2010 (Ponente: Jesús Ernesto Peces Morate). Veamos, a continuación, los hechos acontecidos y el camino que ha recorrido este caso hasta llegar a la sentencia del Supremo.

2. Hechos y decisión del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León

Don Amalio y Don Luis María de Marichalar y Sáenz de Tejada, impugnaron ante el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (en adelante, «el TSJ») la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León, de 27 de septiembre, por la que se aprobó la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Soria Polígono Industrial II. La modificación del Plan fue promovida de oficio por el Ayuntamiento de Soria. Para ello, firmó un convenio con la sociedad Gesturcal S.A. con la finalidad principal de «Delimitar una reserva de terreno clasificado como suelo urbanizable no delimitado para su incorporación al patrimonio municipal de suelo, conforme al artículo 377 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y

³ «Desclasificación por Ley singular de espacios naturales protegidos y derechos procesales: el caso de la Ciudad del Medio Ambiente», *Revista Española de Derecho Administrativo* 2008, 138: 259-285.

⁴ En efecto, en la Sentencia 203/2013, de 5 de diciembre, sobre la declaración de inconstitucionalidad de la Ley por la que se aprueba el macro-proyecto urbanístico de la Ciudad del Medio Ambiente, el Alto Tribunal considera que dicha Ley atenta contra los principios de igualdad ante la ley e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, así como al derecho a la tutela judicial efectiva. Por ello, se declara la nulidad de la Ley autonómica singular al no existir la extraordinaria trascendencia y complejidad del objeto regulado que justifique el sacrificio del control de la medida por la jurisdicción contencioso-administrativa. En este sentido, el Tribunal subraya que se trata de un proyecto que se sitúa en una zona incorporada a la Red Natura 2000, declarado como «Lugar de Interés Comunitario». Asimismo, el incremento de población que supondrá en unas 4.000 personas, frente a los 500 vecinos actuales, imposibilitará el abastecimiento de agua de una manera suficiente a la potabilizadora de Soria. Se trata, por consiguiente, de cuestiones urbanísticas y medioambientales muy destacadas, que deben ser controladas por

la jurisdicción contencioso-administrativa, de tal manera que, «la aprobación por ley de ese planeamiento urbanístico ha impedido que los tribunales de la jurisdicción contencioso administrativa puedan controlar la legalidad de la nueva clasificación del suelo, la adecuación del proyecto a la evaluación ambiental y la legalidad misma de la evaluación ambiental, control jurisdiccional al que hubiera tenido acceso si la norma hubiera sido aprobada por Consejo de Gobierno». Esta sentencia tiene como precedente inmediato la Sentencia del Tribunal Constitucional español 129/2013, de 4 de junio, por la que se declara la inconstitucionalidad, por la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley —también— de Castilla y León 9/2002, de 10 de julio, de proyectos regionales de infraestructuras de residuos de singular interés para la Comunidad. Sin embargo, hay que recalcar sin falta que la primera resolución judicial que se pronuncia en esta línea fue la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 18 de octubre de 2011 (Boxus contra la Región Valona), estudiada entre nosotros por Gerardo GARCÍA ÁLVAREZ, en su artículo, «Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en cuestiones ambientales: del Convenio de Aarhus a la Sentencia Boxus», en *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública* 2013, XIV: 433-472.

León, para lo cual se procede a un cambio de clasificación de dichos terrenos, de suelo rústico común a urbanizable no delimitado». En la Memoria Vinculante se justificaba la conveniencia de la modificación puntual, en los siguientes términos (epígrafe 3.1.1.):

«El Ayuntamiento de Soria, ante la demanda potencial de parcelas industriales que se registran en la actualidad tiene la intención de crear en su Término Municipal un Polígono Industrial para que, debidamente urbanizado, pueda ponerse a disposición de los potenciales destinatarios a un precio razonable al margen de cualquier idea de especulación».

Se trata, por consiguiente, de una modificación concreta del instrumento general de ordenación de municipio, ante un futuro. Es decir, la ruptura de la ordenación global e integrada que supone todo plan general de ordenación urbana ante determinados intereses que, ni tan siquiera, son concretos ni factibles en el momento de la modificación. No en vano, el TSJ, al anular la modificación litigiosa, considera que está mal justificada por su contradicción con la memoria del Plan General aprobado unos meses antes. Para justificar esta decisión, el TSJ se apoya en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003 (recurso de casación 1063/1999), en la que se subraya la necesidad de justificar adecuadamente los fines perseguidos por las reservas de terrenos destinadas a los Patrimonios Públicos de Suelo. Además, niega que el artículo 377 del Reglamento de Urbanismo autonómico ofrezca cobertura suficiente a esta clase de actuaciones.

3. Argumentación y decisión del Tribunal Supremo

La Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento impugnaron la Sentencia del TSJ ante el Tribunal Supremo. El Ayuntamiento alega en su demanda, entre otros razonamientos, que el TSJ ha incurrido en una revisión velada del control de oportunidad, prohibido a la Jurisdicción. Es decir, que ha vulnerado el legítimo ejercicio de la discrecionalidad que la Constitución ofrece a la Administración. El Tribunal Supremo comenzará su argumentación recordando que la modificación objeto del recurso, estaba ideada en cuanto medida de intervención en el mercado de suelo y perseguía como fin inmediato la creación de una reserva de Patrimonio público Municipal de Suelo. A continuación, subraya que la finalidad confesada de la modificación

del Plan revestía carácter económico. Se concretaba en la puesta a disposición de suelo industrial a una demanda potencial a precios razonables. El Tribunal Supremo recordará a este respecto que las finalidades que, según la legislación estatal, cumplen los patrimonios públicos de suelo, son las de regular el mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de la regulación que puedan establecer las Comunidades Autónomas en la materia. Dirá que no basta con mostrar la finalidad de incidir en el mercado del suelo para tener por justificada la creación de una concreta reserva. Para sostener esta línea, el Tribunal Supremo hace referencia a un precedente que sentó jurisprudencia, al que antes ya me he referido: la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2003. En esta sentencia, en relación con la motivación en la creación de las reservas de terrenos de posible adquisición para la creación o ampliación de patrimonios públicos de suelo, el Alto Tribunal se pronunció en los siguientes términos:

«La expresión de los fines a que se van a destinar los suelos sujetos a reserva, es decir, de los concretos y específicos usos que se tienen previstos para ellos (v.g. qué usos concretos de interés social se persiguen, o qué magnitudes de viviendas protegidas se prevén) no es algo inocuo. Y no lo es porque el artículo 278-4 del TRLS [Texto Refundido de la Ley del Suelo] de 1992 dispone que «la delimitación de un terreno como reserva para los expresados fines implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios». Esta disposición sólo tiene sentido si el acto de reserva expresa una concreta finalidad protegida por la Ley que no sea la mera adscripción al Patrimonio Municipal del Suelo. La protección del derecho de propiedad así lo exige, imponiendo, como dice la sentencia de instancia, la necesaria especificación de la «*causa expropriandi*», como forma de garantizar a los propietarios que su suelo será expropiado para concretos fines y también para garantizarles la tutela judicial mediante el efectivo control judicial.

La devaluación del requisito de la expresión de los fines concretos de la reserva puede propiciar abusos manifiestos, como siempre que se relaja la necesidad de la motivación.»

Basándose, pues, en esta sentencia, el Tribunal Supremo subrayará en el caso que ahora nos ocupa, que se debió explicitar las razones justificadoras de la reserva, sin que pueda entenderse que el Plan, en estos casos, constituya un mero procedimiento instrumental para la

Documentación

adquisición del suelo, de revestimiento de una decisión que obedece únicamente a razones de oportunidad. A este respecto, el Tribunal recordará las previsiones que se contenían en el planeamiento que pretendía modificarse, en cuyo análisis y diagnóstico que le precede, se considera que con el:

«desarrollo del futuro Polígono Industrial en el Área de Valcorba, de 274,8 ha de superficie de suelo, se dispondrá de suelo suficiente para la implantación industrial, en una zona periférica, bien comunicada con la ciudad».

Por ello, se requeriría de una justificación sólida para poder contradecir la conclusión a la que se llegó al aprobar el Plan en este punto. Sin embargo, el Tribunal Supremo dirá que tal justificación no se ofrece. En efecto, observa que si bien la finalidad primordial perseguida es de carácter económico y, en concreto, contribuir a la regulación del mercado inmobiliario, la constitución de:

«estas bolsas de terrenos tiene efectos urbanísticos que no pueden ser obviados y, en cualquier caso, no nos encontramos ante indiferentes jurídicos no susceptibles de control».

Así, el Tribunal observa que la exigencia de justificación no viene cubierta por el contenido del instrumento, que se limita a expresar una fórmula genérica de que la finalidad perseguida es poner suelo industrial debidamente urbanizado:

«a disposición de los potenciales destinatarios a un precio razonable al margen de cualquier idea de especulación»,

o que la puesta a disposición de más cantidad de suelo industrial actuará como reclamo para la implantación de empresas de mayor envergadura. A modo de ver del Tribunal, este tipo de cláusulas no dan explicación alguna ni en

cuanto al emplazamiento, extensión, previsiones temporales o de programación, ni en cuanto a la incidencia que la reserva vaya a tener en los demás sectores de uso industrial. Por ello, el Tribunal observa insuficiente como justificación la de invocar la voluntad de crear la reserva.

No sólo será necesaria una justificación detallada de la modificación del planeamiento para crear patrimonios municipales de suelo desde una perspectiva urbanística, sino que también desde la óptica de los derechos individuales que puedan resultar afectados. Así, el Tribunal apuntará que las exigencias de un especial cuidado en la motivación deriva de las trascendentes consecuencias que comporta la adopción de esta clase de medidas, tanto para los propietarios de los terrenos que pueden verse privados de sus bienes, pues la delimitación para crear la reserva implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación a efectos expropiatorios, como para los propietarios de los sectores de suelo industrial recientemente conformado, cuyo desarrollo puede verse abocado al fracaso, al preverse nuevas piezas de gestión pública.

Por consiguiente, no se da en este caso un justo equilibrio entre la interferencia que deben soportar los titulares de derechos de carácter económico, como el de propiedad, en la zona afectada por la modificación del planeamiento, con un interés general que no ha quedado suficientemente justificado.

En base a todo ello, el Tribunal considera que la decisión administrativa no está suficientemente motivada, con lo que la Administración, a juicio del Tribunal, se ha excedido en el ejercicio de su potestad discrecional, en la que no se ha tenido en cuenta el principio de desarrollo sostenible, que exige una clasificación del suelo responsable, que atienda a las necesidades económicas y sociales.